

5. Fakultatives Referendum für Entschädigungen des Kantonsrates

Antrag der Geschäftsleitung vom 1. September 2022 zur parlamentarischen Initiative Stefan Schmid

KR-Nr. 370/2019

Ratspräsidentin Esther Guyer: Es liegt ein Minderheitsantrag von Thomas Forrer und Mitunterzeichnenden auf Ablehnung respektive Nichteintreten vor.

Jürg Sulser (SVP, Otelfingen), Referent der Geschäftsleitung (GL): Die Geschäftsleitung schlägt Ihnen eine klare Änderung des Kantonsratsgesetzes (KRG) vor, wonach die aktuelle Entschädigungsverordnung bei ihrer nächsten Revision in ein Gesetz überführt werden muss. Damit wird das Kernanliegen der Initiative umgesetzt, die Entschädigungen der Ratsmitglieder dem fakultativen Referendum zu unterstellen. Die Geschäftsleitung hat sich sehr viel Arbeit gemacht, mehrere Entwürfe geprüft und die Stellungnahme des Regierungsrates eingeholt. Sie ist wie der Regierungsrat der Auffassung, dass ein Referendum über die Entschädigungen nur dann verfassungsmässig umgesetzt werden kann, wenn diese künftig in einem Gesetz – statt wie aktuell in einer Verordnung – festgehalten werden.

Wie Sie wissen, hat die letzte Revision der Entschädigungsverordnung 20 Jahre gedauert. Diesen mühsam errungenen Kompromiss wollte die Geschäftsleitung nicht gefährden. Sie hat daher nach einem pragmatischen Weg gesucht, um den Gesetzesauftrag, der erst in ferner Zukunft umgesetzt wird, festzuhalten. Mit der neuen Übergangsbestimmung im Kantonsratsgesetz beantragt die Geschäftsleitung nun einen Kompromiss zum Kompromiss. Sie sieht darin einen gangbaren politischen Weg für ein berechtigtes Anliegen, im Wissen, dass auch ein Teil Symbolik darin enthalten ist.

Die Minderheit sieht in dieser Lösung reine Symbolpolitik. Einen Gesetzgebungsauftrag in den Übergangsbestimmungen festzuhalten, ohne irgendwelche Sanktionen zu nennen, baut einzig auf dem Prinzip Hoffnung.

Im Namen der Mehrheit der Geschäftsleitung beantrage ich Ihnen, auf die Vorlage einzutreten und diese zu verabschieden. Danke.

Minderheitsantrag Thomas Forrer, Esther Guyer, Qëndresa Hoxha-Sadriu, Sylvie Matter, Markus Schaaf:

I. Die parlamentarische Initiative KR-Nr. 370/2019 von Stefan Schmid wird abgelehnt.

Thomas Forrer (Grüne, Erlenbach): Ich werde hier die Minderheitsposition in der Geschäftsleitung noch etwas vertiefen. Die vorliegende, von der Geschäftsleitung beantragte Änderung der Übergangsbestimmungen des Kantonsratsgesetzes ist durchaus eine Anwärtlerin auf den rostigen Paragraphen (*Negativpreis für unsinnige Gesetzgebung*). Die Änderung verlangt nämlich, dass die Kantonsratsentschädigung in diesem Rat erst dann erhöht werden darf, wenn sie in Form einer

gesetzlichen Regelung festgehalten wird, statt, wie es heute der Fall ist, in Form einer Verordnung. In anderen Worten: Es wird beantragt, eine Gesetzesänderung, die ihrerseits verlangt, dass dieser Rat in Zukunft, also dereinst, eine neue gesetzliche Regelung einführen soll, anstatt dies heute zu tun. Das heisst in anderen Worten, man will mit einer gegenwärtigen Legiferierung festlegen, dass eine künftige Legiferierung stattfinden soll. Und nicht nur dies: Man will auch bestimmen, was in Zukunft legiferiert werden soll. Sie sehen, das widerspricht natürlich sämtlichen verfassungsmässigen Prinzipien, die für die Gesetzgebung gelten, und selbstverständlich widerspricht es auch unseren demokratischen Prinzipien, denn wir müssten ja strenggenommen gar nicht mehr wählen, wenn dieses Parlament die Gesetzgebung künftiger Parlamente im Rahmen seiner gegenwärtigen Gesetzgebung vorschreiben könnte.

Die vorliegende gesetzgeberische Verrenkung hat ihre Ursache darin, dass die Mehrheit der Geschäftsleitung die aktuell gültige Kantonsratsentschädigung keinem Referendum aussetzen will. Dies wäre aber der Fall, wenn man die aktuell gültige Entschädigungsverordnung in ein Gesetz umgiessen würde. Und so sehen wir auch, woher der Wind dieser Vorlage weht. Die SVP, FDP, Mitte und GLP wollen die Kantonsratsentschädigung zwar grundsätzlich dem Referendum aussetzen, aber nicht ihre eigene gegenwärtige Entschädigung. Das nennt man dann auf gut Deutsch mit Verlaub Wasser predigen und Wein trinken. Auch wir Grünen sind der Ansicht, dass die seit 2021 in Kraft getretene Entschädigungsregelung nicht nachträglich vors Volk gebracht werden sollte, denn auch Parlamentarierinnen und Parlamentarier sind auf eine gewisse Stabilität der Einkünfte angewiesen und sollten finanziell nicht auf die Achterbahn geschickt werden. Wenn wir aber heute unsere eigene Entschädigung keinem Referendum aussetzen wollen, kann es nicht sein, dass wir dies den künftigen Parlamentarierinnen und Parlamentariern in diesem Rat vorschreiben wollen. Das wäre dann auch eine ganz bequeme Form der Gesichtswahrung. Wir sagen zwar Ja zur Demokratisierung der Entschädigungsverordnung, aber bitte erst bei der Entschädigung der Späteren. Wir Grünen sind klar der Ansicht, dass wir nicht für das künftige Parlament entscheiden können, wie es mit dieser Frage umgehen soll. Diese Verantwortung müssen die Späteren selber übernehmen. Wir lehnen darum diese gesetzgeberische Verrenkung ab und bitten Sie, das aus den genannten Gründen ebenfalls zu tun.

Qëndresa Hoxha-Sadriu (SP, Opfikon): Auch ich vertrete die Meinung der Minderheit der GL. Mein Vorredner hat schon einige gute Argumente präsentiert, Danke dafür.

An mehreren Sitzungen der GL haben wir verschiedene Lösungsansätze präsentiert bekommen und diese intensiv diskutiert, so intensiv, dass die SVP irgendwann im Prozess die GL vor die Wahl stellte, entweder zuzustimmen oder oho (*gemeint ist die Drohung eine Volksinitiative zu lancieren*). Die Lösungsansätze – wobei wir über den einen heute hier diskutieren und abstimmen – haben keinen normativen Charakter, was so viel bedeutet wie, dass wir mit der gesetzlichen Festschreibung in erster Linie eine symbolische Rechtsetzung schaffen. Mit der Übergangsbestimmung, wie im Antrag der GL ersichtlich, würde der Auftrag,

eine gesetzliche Grundlage zu schaffen, indirekt festgehalten. Dabei müsste weiter geregelt werden, dass Erhöhungen der Entschädigung ohne solche gesetzlichen Grundlagen nicht zulässig wären, was allerdings in einem gewissen Widerspruch zu Artikel 10 Absatz 3 des KRG stehen würde. Wichtig ist auch, dass grundsätzlich eigentlich ja Übergangsbestimmungen nur im Zusammenhang mit Gesetzesänderungen erlassen werden. Es handelt sich hier also um eine Ausnahme für eine symbolpolitische Änderung. Die SP ist klar der Meinung, dass wir keine seriöse Arbeit machen, wenn wir eine solche symbolische Rechtsetzung ohne normativen Charakter festlegen, nur um dem Druck der SVP nachzukommen. In diesem Sinne lehnt die SP die geänderte Vorlage sowie den vorliegenden Antrag ab. Tun Sie uns das gleich. Besten Dank.

Stefan Schmid (SVP, Niederglatt): Vor einigen Monaten hat dieser Rat Erhöhungen der eigenen Entschädigungen beschlossen. Dabei hatte die Bevölkerung keine Möglichkeit, mittels Referendum gegen die Erhöhung der Entschädigung des Kantonsrates überhaupt einschreiten zu können. Und aus diesem Grund wurde seinerzeit dann von mir ein Vorstoss eingereicht, welcher zum Ziel hatte, die Entschädigungen dieses Rates künftig dem fakultativen Referendum zu unterstellen. Das fakultative Referendum ist ein Instrument der direkten Demokratie. Es soll den Bürgern ermöglichen, in einer Volksabstimmung über eine zuvor bereits in der gewählten politischen Vertretung beschlossene Vorlage abzustimmen. Vor allem in der Schweiz bildet das fakultative Referendum einen wesentlichen und ganz wichtigen Baustein in der Verwirklichung der Demokratie auf sämtlichen Staatsebenen. Das Zürcher Gesetz über die politischen Rechte kennt auf Gemeindeebene dazu das Volksreferendum. Grundsätzlich ist jeder Beschluss kantonsweit, jeder Beschluss sämtlicher Parlamentsgemeinden, also auch ein Beschluss über die Festsetzung der eigenen Entschädigung, referendumsfähig. Derselbe Grundsatz gilt in unserem Kanton auch für sämtliche Zweckverbände. Somit kann man sagen: In sämtlichen Zweckverbänden im Kanton Zürich, in sämtlichen Parlamentsgemeinden im Kanton Zürich, in sämtlichen Versammlungsgemeinden in unserem Kanton hat der Souverän das Recht und die Möglichkeit, bei einer Entschädigung ein Wörtchen mitzureden, wenn er das will. Einzige Ausnahme in unserem Kanton: unser eigenes Parlament, also wir. Die Referendumsmöglichkeit besteht zudem auf sämtlichen Staatsebenen, ich habe das erwähnt, und in sämtlichen Kantonen schweizweit und bei sämtlichen Staatsgewalten. Es gibt schweizweit nirgends, aber auch gar nirgends die Möglichkeit, dass sich ein Organ abschliessend ohne Korrekturmöglichkeit durch eine übergeordnete oder andere Staatsgewalt die Entschädigung selber festlegt. Einzige Ausnahme schweizweit: unser Parlament, der Zürcher Kantonsrat.

Mit der vorliegenden geänderten PI wird dieser Makel nun behoben. Wir haben es gehört, es ist kein besonders schöner Weg, aber alles in allem ein eleganter. Es wird dazu pragmatisch eine Übergangsbestimmung erlassen, welche verlangt, dass eine kommende Erhöhung der Entschädigungen in Form eines referendumsfähigen Gesetzes zu erlassen sei. Ich danke den Parlamentsdiensten und der Geschäftsleitung des Kantonsrates, dass sie das Grundanliegen mit Ernsthaftigkeit

angegangen sind. Sie haben nun eine geänderte PI entwickelt, welche das seinerzeitige Anliegen antizipiert hat, und sie haben einen eleganten Weg zur Umsetzung gefunden. In Zukunft wird also wieder das letzte Wort der Steuerzahler haben können, sofern er das will, wenn der Kantonsrat – also wir – seine Entschädigung anpasst.

Ich danke deshalb meiner eigenen Fraktion, der SVP, und sämtlichen anderen Fraktionen, welche sich für diesen Schritt entschieden haben. Alle, welche dieser Vorlage zustimmen, sind bereit, den offensichtlichen Makel, welcher in der Legiferierung begangen wurde, zu korrigieren. All jene, welche heute und jetzt Ja stimmen, beweisen damit eine positive Fehlerkultur und sie zeigen Grösse. Besten Dank für ihre Ja-Stimme.

Beatrix Frey (FDP, Meilen): Auch die FDP-Fraktion findet es richtig und wichtig, dass das Volk bei der Entschädigung seiner Vertreterinnen und Vertreter im Kantonsrat das letzte Wort haben kann. Deshalb haben wir die PI von Stefan Schmid unterstützt und deshalb unterstützen wir nun auch den Mehrheitsantrag der Geschäftsleitung. Es war uns bei der Revision der Entschädigungsverordnung 2020 nicht bewusst, dass dieser Entscheid vom fakultativen Referendum ausgeschlossen ist. Sowohl das Verwaltungs- als auch das Bundesgericht haben dies aber in der Zwischenzeit bestätigt. Wir nehmen auch zur Kenntnis, dass die PI Schmid nicht wie ursprünglich geplant umgesetzt werden kann, aus rechtlichen Gründen. Wir wissen heute, dass es dazu entweder eine Verfassungsänderung braucht oder eben die Umwandlung der heutigen Entschädigungsverordnung in ein Entschädigungsgesetz. Beides erachten wir jedoch zum heutigen Zeitpunkt weder als dringlich noch als verhältnismässig. Wir unterstützen aber die nun vorgeschlagene Übergangsbestimmung im Kantonsratsgesetz. Wir sind uns bewusst, dass der in Paragraph 142a formulierte Auftrag, bei der nächsten Revision die Entschädigungsverordnung in ein Gesetz zu überführen, keine direkte normative Wirkung entfaltet. Die Bestimmung hat zum jetzigen Zeitpunkt lediglich den Charakter einer Absichtserklärung. Wir finden es aber wichtig und richtig, dass wir unseren künftigen Ratskolleginnen und -kollegen diesen Auftrag mit auf den Weg geben, denn ich wage jetzt mal die Prognose, dass nur wenige in diesem Ratssaal eine erneute Anpassung der Kantonsratsentschädigung als aktive Ratsmitglieder miterleben werden, aber auch nicht zuletzt, weil sich die hier formulierte Übergangsbestimmung auf allfällige Revisionsbegehren sicher mässigend auswirken wird. Und das finden wir gut so im Gegensatz zu grün und links und werden also dieser Gesetzesänderung zustimmen. Wir bitten Sie, dasselbe zu tun.

Benno Scherrer (GLP, Uster): Die SVP will die Höhe und Art der Entschädigung der Kantonsratsmitglieder dem fakultativen Referendum unterstellen und wir haben mehrfach darüber geredet. Wir haben auch immer wieder klargestellt, dass das bei der eigentlichen Diskussion gar keine Diskussion gewesen sei. Und deshalb haben wir uns mehrfach gegen diese populistische Forderung gestellt. Ziel heute muss es sein, einen Schlussstrich ziehen zu können, eine Lösung zu finden, damit wir in den nächsten zehn, zwanzig Jahren nicht mehr darüber reden

müssen, sondern dann wieder darüber reden, wenn das nächste Mal die Entschädigung angepasst werden soll. Diese geänderte PI, über die wir heute reden, ist eigentlich mehr als Pendeuz für eine nächste Erhöhung der Entschädigungen zu verstehen, mit der wir ja vielleicht erst in zehn, zwanzig Jahren rechnen, dass wir diese Pendeuz mal festhalten. Es geht darum, hier endlich Ruhe in ein Geschäft zu bringen, damit wir uns in Zukunft, damit der Rat dann in Zukunft sauber liefern kann. Deshalb beschliessen wir heute einen Reminder, pragmatisch statt dogmatisch, so können wir der geänderten PI zustimmen.

Markus Schaaf (EVP, Zell): Eigentlich ist die Ausgangslage für alle klar: Es gibt die Kantonsverfassung, es gibt Gesetze, dann Verordnungen, Erlasse und so weiter, das geht dann immer weiter nach unten. Änderungen in der Kantonsverfassung müssen immer und zwingend der Bevölkerung zur Abstimmung vorgelegt werden. Gesetzesbeschlüsse können unter bestimmten Umständen zur Abstimmung gebracht werden. Der Kantonsrat, Behörden oder die Stimmbürger können eine solche Abstimmung erzwingen. Was es jedoch nicht gibt, ist das Referendum gegen eine Verordnung. Ein solches Instrument ist in der Kantonsverfassung schlicht nicht vorgesehen. Man müsste also die Kantonsverfassung ändern, um ein Verordnungsreferendum zu schaffen, so wie es ursprünglich die Absicht des Initianten war.

In der Folge hat die Geschäftsleitung mit einem recht abenteuerlichen Konstrukt versucht, diese Tatsache, dass es eigentlich dieses Instrument, das gewünscht wird, gar nicht gibt, zu umgehen. Verfassungsrechtler und auch der Regierungsrat warnten zu Recht vor dieser Beugung des Rechts und so wurde das Abenteuer «Finanzreferendum» vorzeitig beendet. Als nächster Versuch hat eine Mehrheit der Geschäftsleitung jetzt beschlossen, die Entschädigungsverordnung in ein Entschädigungsgesetz zu überführen; allerdings erst dann, wenn das nächste Mal die Entschädigungsverordnung angepasst werden soll beziehungsweise die Entschädigungen für unsere Arbeit hier. Man muss sich das auf der Zunge zergehen lassen, ausgerechnet jene Parteien, die stets über zu viele Gesetze jammern, schaffen jetzt wieder neue Gesetze. Im vorliegenden Entwurf, also in der abgeänderten parlamentarischen Initiative, wird darauf hingewiesen, dass dieses Entschädigungsgesetz erst dann erlassen werden soll, wenn die Entschädigungsverordnung angepasst werden wird, also vielleicht etwa so in 20 Jahren. Für die EVP ist dies ein fauler Kompromiss, dem wir nicht zustimmen können, und wir verstehen nicht, weshalb die Mehrheit der Geschäftsleitung zustimmt. Klar, mit diesem Kompromiss wird dem Initianten ermöglicht, die Initiative abzuschreiben, ohne dass er dabei sein Gesicht verliert. Trotzdem bleibt es für uns ein fauler Kompromiss, denn wir verschieben die nötigen Entscheidungen in der Sache einfach auf die nächste Generation. Sollen sie sich doch in 20 Jahren darum kümmern, wie sie das mit den Entschädigungen und dem Referendum lösen wollen. Problem vertagt, Probleme gelöst – das ist einfach Vogel-Strauss-Politik.

Wir als EVP-Fraktion verstehen unter verantwortungsvoller und enkeltauglicher Politik etwas anderes und deshalb lehnen wir auch die abgeänderte parlamentarische Initiative ab.

Markus Bischoff (AL, Zürich): Es wurde jetzt gesagt, das sei keine enkeltaugliche Politik, die wir hier machen. Ich gebe ganz gerne zu, es ist ein bisschen Wischiwaschi, was wir hier machen, und es hat natürlich eine normative Kraft. Es ist eine Gesetzesänderung, diese wird aber vielleicht in zehn, vielleicht in zwanzig Jahren aktuell. Aber was ich nicht gelten lassen kann, ist, dass es eine undemokratische Lösung sei. Sie ist höchst demokratisch. Wir machen eine Gesetzesänderung und diese Gesetzesänderung untersteht auch dem fakultativen Referendum, ist also demokratisch abgeseget. Und insbesondere wird auch die Demokratie gestärkt mit dieser Lösung. Es ist ja völlig klar, es macht keinen Sinn, wenn wir jetzt nochmals über diese Entschädigungen im Volk abstimmen würden. Das wäre jetzt eigentlich Gift für das Parlament. Und diese Drohung war natürlich da, dass eine entsprechende Volksinitiative komme. Das wollten wir, ehrlich gesagt, nicht. Wir möchten dieses Thema nicht jetzt öffentlich abhandeln. Das gibt immer sehr schwierige Diskussionen. Jetzt können Sie sagen, das sei vielleicht ein bisschen feige, aber ich finde, in der Politik muss man auch pragmatische Lösungen finden und die haben wir hier gesucht. Insgesamt wird eben die Demokratie mit dieser Lösung gestärkt. Ich gehe auch davon aus, dass dieses Entschädigungsreglement in den nächsten Jahren nicht geändert wird. Insbesondere haben wir ja einen Teuerungsausgleich jetzt bei dieser Entschädigungsverordnung. Das heisst, immer zu Beginn der Legislatur werden die Behördenentschädigungen angepasst, und das ist – das möchte ich auch zuhanden der Materialien sagen – mit dieser Änderung natürlich nicht gemeint, dass das dann eine Erhöhung wäre, welche zu einem Referendum führen kann oder zum Eintreten dieser Bestimmung. Der Teuerungsausgleich ist damit nicht gemeint. Nur wenn diese Entschädigungsverordnung generell geändert wird, dann braucht es dieses Referendum. In diesem Sinne haben wir uns entschieden, dieser demokratischeren Lösung zuzustimmen, und wir werden seitens der AL mit der Mehrheit stimmen.

Ratspräsidentin Esther Guyer: Das Wort hat noch Hans-Peter Amrein, Küsnacht.

Hans-Peter Amrein (parteilos, Küsnacht): Frau Ratspräsidentin, warum «noch», Entschuldigung? Danke, der Letzte auf der Liste ist der «noch».

Ich gehe mit Markus Bischoff fast einig. Wo wir eine Differenz haben: Offen, ehrlich, direkt ist da, wo das Volk mitbestimmen können soll, und das Thema soll öffentlich behandelt werden. Sie hier drin haben sich rückwirkend mehr Lohn bezahlt, mehr Steuergeld verprasst. Ich habe es gespendet an ein Behindertenheim, machen Sie das auch! «Populistisch», Herr Scherrer! Herr Scherrer möchte gerne Regierungsrat werden, er spricht von «populistisch» und «Ruhe in ein Geschäft bringen». So einen Regierungsrat möchte ich nicht haben und deshalb trete ich auch an (*der Votant kandidiert für den Regierungsrat*). Man kann doch nicht hier drin sagen «populistisch» und «Ruhe in ein Geschäft bringen». Und der AL-Vertreter, den ich sehr schätze, der sagt «Thema nicht öffentlich abhandeln, sehr schwierige Situation». Das ist doch nicht schwierig, wenn man vors Volk steht. Wir sind vom Volk gewählt und wir sind dem Volk Rechenschaft schuldig, und

es geht nur darum. Was hier sonst vorliegt, ist ein Kompromiss. Kompromisse muss man eingehen, Benno Scherrer, in der Regierung und hier im Rat. Aber diese Aussage, die verstehe ich nicht, die vorher gemacht wurde.

Stefan Schmid (SVP, Niederglatt) spricht zum zweiten Mal: Der letzte Redner auf der Liste ist nicht der «noch», sondern der Stefan Schmid. Er fühlt sich provoziert, der Stefan Schmid, also ich in meiner Person. Auch zu Benno Scherrer muss ich das sagen: Du tust diesen Vorstoss als populistisch ab. Ich war mehrmals zu Besuch in der GL und ich glaube, ich habe da immer sachlich dargelegt, um was es mir geht. Ich kann es nochmals kurz wiederholen: Es gibt schweizweit kein Parlament, welches abschliessend die eigene Entschädigung festlegt. Und es gibt auch kein Parlament und keinen Zweckverband in unserem Kanton Zürich, welche das ebenfalls dürfen und können, und um das geht es und um nichts anderes. Es geht auch nicht darum, dass ich Ihre Ja-Stimme will, damit Sie eine Volksabstimmung umgehen können. Ich bedanke mich für die Stimmen der AL, aber das darf nicht die Motivation sein. Die Motivation für ein Ja muss sein, dass wir die elementaren Grundprinzipien, welche wir von den Gemeinden im Kanton Zürich einfordern, auch von uns selber einfordern, dass für uns selber in Zukunft dieselben Spielregeln gelten. Besten Dank insofern für Ihre Ja-Stimme.

Abstimmung

Der Kommissionsantrag wird dem Minderheitsantrag von Thomas Forrer gegenübergestellt. Der Kantonsrat beschliesst mit 110 : 62 Stimmen (bei 0 Enthaltungen), dem Antrag der Kommission zuzustimmen und auf die Vorlage 370a/2019 einzutreten.

Detailberatung

Titel und Ingress

*I. Das Kantonsratsgesetz vom 25. März 2019 wird wie folgt geändert:
§ 142a*

Keine Bemerkungen; genehmigt.

Ratspräsidentin Esther Guyer: Somit ist die Vorlage materiell durchberaten und geht an die Redaktionskommission.

Das Geschäft ist für heute erledigt.